



**Recensione. Roberto Luís Blanco Valdés, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, 402 pp.**

di Anna Mastromarino

Il volume di Roberto L. Blanco Valdés non è uno studio *sugli Stati federali*. Esso vuole, ed ha il pregio di, essere uno studio *sullo Stato federale*. Come lo stesso autore ricorda nelle pagine introduttive, infatti, risponde alla necessità di sottoporre ad uno studio dettagliato gli elementi concordemente definiti come caratteristici del modello federale, compiendo, a partire dall'analisi di dodici ordinamenti (Stati Uniti, Canada, Australia, Svizzera, Argentina, Brasile, Messico, Germania, Spagna, Belgio, Austria e Russia), un viaggio nel federalismo inteso nella sua essenza giuridico-costituzionale.

All'opera, dunque, deve essere riconosciuto in primo luogo un carattere *trasversale*, dal momento che, preso atto, sin dal titolo, della natura poliedrica del fenomeno federale e del suo propagarsi (in proposito l'autore parla di «materialización» del federalismo, p. 11), non di meno, non rinuncia ad una visione d'insieme, frutto dell'analisi delle scelte che gli ordinamenti paradigmaticamente presi in considerazione hanno adottato in corrispondenza degli elementi comunemente considerati costitutivi dello Stato federale.

Il libro si compone di sei capitoli, oltre ad una introduzione e ad un epilogo.

Per quanto riguarda il primo ed il secondo capitolo, essi assumono, rispetto all'economia generale dello studio, una funzione propedeutica, essendo dedicati l'uno alla concettualizzazione del termine federalismo, l'altro alla ricostruzione della nascita e del successivo sviluppo, da un punto di vista storico, dello Stato federale in quanto tale. È in questa sede che trovano spazio le riflessioni relative alla classificazione dell'esperienza federale nella letteratura internazionale, quelle riguardanti la genesi aggregativa o disaggregativa degli Stati federali, nonché alcune considerazioni circa il rapporto che intercorre fra democrazia, instabilità di governo e federalismo, con particolare riferimento all'esperienza latino americana.

A partire dal terzo capitolo, l'autore analizza sistematicamente quelli che, a suo parere, rappresentano gli elementi caratterizzanti lo Stato federale.

Si insiste, in primo luogo, sul concetto di pluricostituzionalità e sul conseguente doppio livello di garanzia assicurato dal federalismo rispetto al principio di separazione dei poteri, sia sul piano nazionale che su quello substatale, nonché sulla partecipazione degli enti federati al procedimento di revisione costituzionale, quali momenti ineludibili di tutela della forma federale.

La riflessione sull'esistenza o meno di vincoli costituzionali rispetto all'organizzazione politica delle entità federate permette all'autore di introdurre il quarto capitolo, interamente dedicato allo studio del cosiddetto "impatto federale" rispetto ai poteri dello Stato. Assodata, infatti, l'estrema duttilità del modello federale rispetto alle diverse forme di governo, l'autore ha inteso verificare l'incidenza della formula federale rispetto alle dinamiche del legislativo e dell'esecutivo. Si tratta, invero, di una prospettiva assai poco battuta in dottrina: se, infatti, la riflessione attorno al legame fra legislativo, bicameralismo e federalismo può dirsi ormai un *topos* del diritto comparato, deve essere riconosciuto che assai meno attenzione viene generalmente accordata all'analisi delle ricadute in termini giuridico-politici della scelta federale rispetto al potere esecutivo.

D'altra parte, anche per quanto riguarda il discorso attorno alla seconda Camera nello Stato federale, Roberto Blanco Valdés non pare affatto volersi limitare ad una ricostruzione della copiosa letteratura sul punto. In merito, egli intraprende una personale lettura, ritenendo che il bicameralismo nello Stato federale abbia senso solo in quanto ad uno dei due rami del Parlamento possa attribuirsi carattere

genuinamente territoriale. Da qui l'importanza di individuare quei fattori la cui presenza possa dirsi indispensabile al fine di identificare la natura territoriale di una Camera.

Secondo l'autore il grado di territorialità di un'assemblea sarebbe, innanzitutto, direttamente proporzionale al grado di rappresentanza paritaria assicurato alle singole entità federate e verrebbe garantito dalla previsione di formule di elezione indiretta dei membri da parte delle istituzioni locali. La territorialità, infine, sarebbe determinata dalle modalità di voto dei componenti: preferibilmente "unitario", perché espresso collegialmente dai membri corrispondenti alla medesima circoscrizione territoriale, nonché "determinato", perché legato al vincolo di mandato imperativo (da considerarsi in uno con la designazione dei membri da parte degli organi di governo locali). Il tema è caro all'autore, essendo stato in più occasioni ripreso nella sua opera: la riflessione attorno al tema del bicameralismo nei sistemi decentrati, negli anni, sembra averlo portato, infine, a riconoscere nel solo *Bundesrat* tedesco l'esistenza di una genuina propensione alla rappresentanza territoriale.

Il quinto ed il sesto capitolo costituiscono, secondo le parole dello stesso autore, un corpo unitario e rappresentano le due facce di una stessa medaglia, essendo dedicati l'uno ai criteri di riparto di competenza fra il centro e la periferia, l'altro agli strumenti di cooperazione, con particolare riferimento alle formule intergovernative, settoriali e non, e alle soluzioni di *fiscal federalism*, analizzate, con ragione, nella sede dedicata agli istituti di collaborazione, anche in virtù della loro, più o meno ampia, portata perequativa, ormai consolidata anche negli ordinamenti tradizionalmente più competitivi dal punto di vista dell'organizzazione territoriale.

Di particolare interesse le premesse da cui muove l'autore per affrontare il tema relativo al riparto di competenze, anche alla luce dell'affermarsi, da ultimo, fra gli Stati composti, di formule, le più varie, di decentramento differenziato. Egli è spinto da un sentito bisogno di pulizia semantica, che lo induce verso un non facile esercizio di definizione e di distinzione fra termini quali "diversità", "disomogeneità" e "asimmetria", soventi impiegati, anche dalla dottrina, quali sinonimi.

Ne consegue che secondo Blanco Valdés, con il termine “diversità” dovrà farsi riferimento a quell’insieme di peculiarità demografiche, geografiche ed economiche che caratterizzano un luogo rispetto agli altri, su un piano *de facto*, prima ancora che *de iure*. La “disomogeneità” sarebbe determinata, invece, dalle differenze indotte dall’esercizio delle prerogative proprie dell’autonomia degli enti decentrati. Secondo la tesi proposta, ad essa non corrisponde una alterazione della posizione degli enti substatali dal punto di vista costituzionale, come accade, al contrario, nei casi di asimmetria. Non è esclusa alcuna interazione fra i tre concetti: non di meno è nella presenza di movimenti e forze nazionaliste che il testo riconosce l’origine delle più genuine manifestazioni di asimmetria. Il punto merita attenzione: l’autore torna, pertanto, ad approfondire il tema relativo al rapporto fra federalismo e nazionalismo nell’epilogo, mettendo in luce il legame che unisce la tendenza alla differenziazione rispetto all’esistenza di sacche endemiche di nazionalismo. La corposa serie di esempi presi in esame nel volume, nell’epilogo si riduce emblematicamente a tre soli casi paradigmatici: il Belgio, il Canada e la Spagna.

Con il volume *Los rostros del federalismo*, R Blanco Valdés sembra voler percorrere una strada generalmente poco battuta oggi dalla dottrina: tentare di dare unità alla fenomenologia dello Stato federale. Nelle pagine del libro si avverte, innegabilmente, la piena consapevolezza dell’autore di essere dinnanzi ad un concetto ontologicamente irriducibile *ad unum*, refrattario alle catalogazioni. Non di meno risulta evidente la sua volontà di ricomporre il discorso sui tipi di Stato, superando l’idea che a causa del proliferare di nuovi assetti dello Stato composto si debba rinunciare ad una loro anche minima classificazione, trattando le eccezioni non come accidenti, bensì come elementi strutturali che privano di valore scientifico la teoria relativa alle forme di Stato.

La stessa scelta di affrontare il tema a partire dall’analisi delle più tradizionali categorie dello Stato federale (potere costituzionale, bicameralismo, distribuzione delle competenze, strumenti di cooperazione), piuttosto che da quella dei singoli ordinamenti, è sintomatica del desiderio di raccontare in primo luogo il *federalismo*, passando, solo funzionalmente, attraverso le sue principali epifanie. Nella ricostruzione di Blanco Valdés le diversità cessano di essere fonte di eccezione, per

farsi manifestazione concreta del federalismo, che, non deve essere dimenticato, prima che una formula giuridica dell'organizzazione territoriale, costituisce, in termini astratti, una teoria dello Stato.

D'altra parte, proprio dall'impostazione adottata dall'autore discendono una serie di conseguenze, quasi inevitabili nel momento in cui si desidera dare coerenza ad uno studio il cui oggetto ha natura magmatica. Fra queste deve essere riconosciuto il carattere assertivo dell'opera stessa. Per giungere immediatamente al cuore della questione, per non disperdere la sostanza del libro, l'autore rinuncia alla stesura di una inesauribile rassegna delle diverse teorie sul federalismo e sullo Stato federale. Passa a proporre una sua personale ricostruzione del tema, senza motivarne i presupposti, dedicando più spazio ai contenuti. Neppure per quanto riguarda i paesi presi in considerazione nel corso dell'analisi è fatta menzione dei criteri utilizzati per selezionarli. Blanco Valdés li assume a esempio paradigmatico con la determinatezza di chi ha assunto una decisione ovvia, che come tale non deve essere giustificata.

Il punto merita particolare attenzione.

Va da sé che se la scelta d'includere fra i paesi analizzati ordinamenti quali gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia... non può che essere accolta nel più generale consenso, qualche perplessità potrebbe invece suscitare l'aver assunto come esempio di Stato federale la Spagna. La dottrina spagnola e quella straniera, infatti, appaiono tutt'altro che concordi nell'annoverare fra gli Stati federali quello spagnolo. Blanco Valdés, al contrario, nel suo libro non pare dubitarne, al punto da ritenere di non dover fondare più di tanto la sua scelta: in questo senso, l'impronta assertiva data all'analisi nel suo complesso sembra agevolarlo.

Non di meno, potrebbe essere lecito domandarsi se una diversa impostazione avrebbe potuto giovare all'impianto generale dell'opera, proprio rispetto a quell'intento di unità che l'autore sembra essersi prefissato. Detto in altre parole, e in un'ottica di falsificazione della teoria proposta, vale la pena interrogarsi al fine di verificare se l'eventuale esclusione della Spagna tra i casi assunti a modello non avrebbe, piuttosto, favorito una lettura più lineare dello Stato federale, contribuendo ad una il più possibile coerente teorizzazione dello Stato federale, ovverossia ad

agevolare il raggiungimento di quello che, sin dall'inizio, pare essere l'obiettivo del libro.

Lo stesso autore sembra essere consapevole dei sacrifici che la sua scelta impone all'opera nel suo complesso. Egli, infatti, in più di una occasione è costretto, suo malgrado, a svilire eccessivamente la portata degli elementi presi in considerazione (come nel caso del potere costituzionale delle entità federate appiattito sulle prerogative statutarie delle comunità autonome spagnole, p. 98) o a sottolineare di volta in volta la distanza che divide l'esperienza spagnola da quella degli altri paesi presi in considerazione (: accade parlando del Senato spagnolo, ritenuto assolutamente non all'altezza delle funzioni di rappresentanza del territorio che è chiamato a svolgere, p. 140).

Nonostante ciò, a fronte dell'indecisione di certa dottrina al momento di procedere alla catalogazione della Spagna fra i tipi di Stato comunemente accolti in letteratura, piuttosto che cedere alla tentazione di fare dell'ordinamento territoriale spagnolo l'ennesima eccezione, Roberto L. Blanco Valdés autorevolmente prende posizione, e lo fa in termini forse non del tutto condivisibili, ma certamente chiari.

E, d'altra parte, in un'ottica latamente giuridica e più politologica, la scelta di Blanco Valdés di includere senz'altro la Spagna fra i modelli federali europei, può essere compresa fino in fondo, se solo si tiene conto della tensione al decentramento che ha caratterizzato lo Stato autonomico spagnolo negli ultimi decenni.

È in virtù di questa considerazione che la scelta di trattare della Spagna in un volume che racconta il federalismo nella sua accezione giuridico-costituzionale non può essere del tutto stigmatizzata, anche a costo di intaccare un po' la coerenza dell'opera, in favore di una sua maggiore completezza.

Coerenza e completezza, dunque, inevitabilmente inversamente proporzionali nell'opera di Blanco Valdés? Non necessariamente. Forse se l'autore avesse approfondito la distinzione tracciata nelle prime pagine fra l'esperienza aggregativa e quella disaggregativa dello Stato federale alcune opacità avrebbero potuto essere superate. Alcuni caratteri propri dell'ordinamento belga e spagnolo segnalati come anomalie (si pensi alla partecipazione indiretta delle entità decentrate ai processi di revisione costituzionale, alla resistenza rispetto alla concessione di potestà

costituzionali o di poteri giurisdizionali agli enti territoriali, all'assenza o scarsa valorizzazione intermini giuridici di un catalogo dei diritti a livello sub statale), avrebbero potuto essere lette anch'esse come minimi comuni denominatori dell'esperienza dissociativa in alternativa a quella associativa, favorendo un'ottica d'insieme, capace di dare al contempo coerenza alla teoria federale e alle diverse manifestazioni dello Stato federale, anche quelle *in fieri*, come nel caso della Spagna.